



Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik

22-1 | 2003
Fakten und Statistiken 2003

5. Aussenwirtschaftspolitik

Gérard Perroulaz



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/258>
ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 avril 2003
Number of pages: 59-77
ISBN: 2-88247-050-3
ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Gérard Perroulaz, « 5. Aussenwirtschaftspolitik », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 22-1 | 2003, Online erschienen am: 04 Mai 2010, abgerufen am 07 Mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/258>

5. AUSSENWIRTSCHAFTSPOLITIK*

DIE AUSSENWIRTSCHAFTSPOLITIK umfasst Massnahmen des Bundes zur Förderung der Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ausland und zur Wahrung der Interessen von Schweizer Exporteuren und Investoren in der ganzen Welt. Im Folgenden werden insbesondere die Instrumente erörtert, die in den Beziehungen der Schweiz mit den Entwicklungsländern zum Tragen kommen.

Im vorliegenden Kapitel wird die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik gegenüber den Entwicklungs- und Transitionsländern behandelt. Da sich die vorliegende Publikation schwerpunktmässig mit der Entwicklungspolitik der Schweiz befasst, werden die – nicht weniger bedeutenden – Beziehungen zur Europäischen Union und anderen Industrieländern ausgeklammert. Der Statistische Teil des Jahrbuchs bietet eine Reihe von Eckdaten über die Beziehungen der Schweiz zu den Entwicklungsländern und den Ländern im Übergang zur Marktwirtschaft. Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass ein bedeutender Teil des schweizerischen Aussenhandels auf die Länder der Europäischen Union entfällt. 2001 waren 17,7 Prozent der schweizerischen Exporte für die Entwicklungsländer bestimmt, während sich die Einfuhren aus dieser Ländergruppe auf 8,9 Prozent der gesamten Importe der Schweiz beliefen. Die Handelsbeziehungen der Schweiz mit den am wenigsten entwickelten Ländern (Least Developed Countries, LDC) machten 2001 lediglich 0,27 Prozent des schweizerischen Exportvolumens aus, und nur 0,1 Prozent der Einfuhren stammten aus den LDC.

5.1. PRIORITÄTEN DER AUSSENWIRTSCHAFTSPOLITIK

□ Allgemeine Zielsetzungen der Aussenwirtschaftspolitik

Der *Aussenpolitische Bericht 2000* nennt die Wahrung der Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland als eine der fünf aussenpolitischen Zielsetzungen des Bundes. Die Aussenwirtschaftspolitik umfasst Massnahmen des Bundes zur Förderung der Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ausland und zur Wahrung der Interessen von Schweizer Exporteuren und Investoren in der ganzen Welt.

□ Prioritäten und wichtigste Instrumente der schweizerischen Wirtschaftspolitik in den Beziehungen zu den aussereuropäischen Ländern

Jedes Jahr wird dem Parlament ein Bericht über die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik vorgelegt. Der Bericht bietet eine Übersicht über die Stellung der Schweiz innerhalb der internationalen Organisationen und fasst die Geschehnisse mit Blick auf die wichtigsten aussenpolitischen Instrumente und die bilateralen Beziehungen mit den bedeutendsten Wirtschaftspartnern der Schweiz zusammen. Im *Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2001* wurde das Zusammenspiel zwischen Globalisierung, Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung vertieft

* Von Gérard Perroulaz, Forschungsbeauftragter am iuéd.

erörtert¹. Innerhalb dieses thematischen Rahmens zeigt der Bericht auf, dass Wirtschaftswachstum, Integration in die Weltmärkte und Globalisierung entgegen der weit verbreiteten Auffassung nicht nur miteinander vereinbar sind, sondern bei der Armutsbekämpfung eine zentrale Rolle spielen können. Das Wirtschaftswachstum trage nicht notwendigerweise zu einer Vergrösserung der Einkommensunterschiede bei, und die Globalisierung führe nicht zwingend zu einer Benachteiligung der Entwicklungsländer.

Wichtigste Instrumente der Aussenwirtschaftspolitik

Auf multilateraler Ebene

Multilaterale Verhandlungen, insbesondere zur Stärkung des multilateralen Finanzsystems (IWF, Weltbank und regionale Entwicklungsbanken), zur Liberalisierung des Welthandels (WTO) und zur Verbesserung der makroökonomischen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft (OECD, Stärkung der guten Regierungsführung, Stabilität des Finanzsektors).

Auf bilateraler Ebene

Diplomatie und Wirtschaftsdiplomatie:

- ❑ Schweizerische Diplomatie, Schweizer Botschaften und Konsulate im Ausland;
- ❑ Schweizerische Handelskammern im Ausland;
- ❑ Beteiligung der Schweiz an Wirtschaftsmessen;
- ❑ Besuche von Bundesräten im Ausland;
- ❑ Präsenz ausländischer Staatsoberhäupter und Minister in der Schweiz (anlässlich offizieller Besuche oder im Rahmen des Weltwirtschaftsforums in Davos);
- ❑ Gemischte Wirtschaftsdelegationen mit Vertretern der Schweiz und des jeweiligen Partnerlandes.

Bilaterale Abkommen: Die Schweiz verfügt über ein weit reichendes Netzwerk aus bilateralen Abkommen betreffend den Freihandel, den Investitionsschutz, die Investitionsförderung und die Doppelbesteuerung (siehe Punkt 5.3).

Autonome Instrumente der Aussenwirtschaftspolitik:

- ❑ Export- und Investitionsförderung;
- ❑ Exportrisikogarantie (ERG) (siehe dazu Punkt 5.4);
- ❑ Investitionsrisikogarantie (IRG);
- ❑ Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen (in der öffentlichen Entwicklungshilfe enthalten);
- ❑ Zollpräferenzen. Im Rahmen des allgemeinen Zollpräferenzsystems gewährt die Schweiz Präferenzzölle auf die Einfuhr bestimmter Erzeugnisse aus Entwicklungsländern;
- ❑ Exportkontrolle und Sanktionen. Diese Massnahmen dienen zur Verhinderung der Weiterverbreitung von Gütern, die zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen verwendet werden können, und zur Einhaltung internationaler Sanktionen (Embargomassnahmen).

Am 1. März 2001 trat das neue Bundesgesetz über die Förderung des Exports vom 6. Oktober 2000 in Kraft. Die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen, für die das seco zuständig ist, fügen sich weitgehend in den Rahmen

¹ Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2001 sowie Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen vom 9. Januar 2002. Der Bericht ist auf der Website des seco <www.seco-admin.ch> verfügbar. Siehe auch die Zusammenfassung im *Jahrbuch 2002*, S. 259. Die Ausgabe 1/2002 der wirtschaftspolitischen Zeitschrift *Die Volkswirtschaft* ist ebenfalls dem Hauptthema des Berichts zur Aussenwirtschaftspolitik gewidmet (Auswirkungen der Globalisierung auf die Entwicklungsländer).

der Entwicklungszusammenarbeit (öffentliche Entwicklungshilfe (APD) und öffentliche Hilfe) ein. Ihre Finanzierung wird durch periodisch verlängerte Rahmenkredite sichergestellt. Der Aktionsplan für den 6. Rahmenkredit des seco für die Entwicklungszusammenarbeit, der dem Parlament 2003 unterbreitet wird, deckt folgende fünf Angelpunkte ab: Stärkung der makroökonomischen Rahmenbedingungen (Budgethilfen, Entschuldungsmassnahmen, Unterstützung des Finanzsektors), Investitionsförderung (Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für den Privatsektor, Unterstützung und Finanzierung von Unternehmen), Handelszusammenarbeit (Marktzugang, Handelseffizienz, Handel, Umwelt und Arbeitsnormen, Rohstoffe), Aufbau der Basisinfrastruktur (Mischfinanzierungen und Partnerschaften zwischen öffentlichem und privatem Sektor) sowie Verstärkung der Zusammenarbeit mit den multilateralen Entwicklungsbanken. Ein innovatives Element in diesem Aktionsplan bildet die Unterstützung öffentlich-privater Partnerschaften, namentlich bei der Einbindung des Privatsektors im Rahmen von Privatisierungen in den Entwicklungsländern, in der Modernisierung der Basis-Infrastrukturen und bei der Privatisierung des „Service public“ (Wasser- und Elektrizitätsversorgung, Telekommunikation usw.).

📖 **JSDW 2001**, „Bundesgesetz über die Förderung des Exports“, S. 331-334.

📖 **Jahrbuch 2003**, Nr. 1, Kap. 2., „Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern“.

Am 1. Januar 2003 ist das Bundesgesetz über die Durchführung internationaler Sanktionen (Embargogesetz) in Kraft getreten, welches am 22. März 2002 von der Bundesversammlung verabschiedet worden war.

📖 **JSDW 2002**, S. 264-267.

Im Rahmen der Exportkontrolle unterliegt die Ausfuhr von militärischen Gütern und von so genannten Dual-use-Produkten (die sowohl zu zivilen als auch zu militärischen Zwecken verwendet werden können) einer Bewilligungspflicht. Die entsprechenden Gesuche werden vom seco geprüft und bewilligt bzw. abgelehnt. Zwischen dem 1. Oktober 2000 und dem 30. September 2001 wurden Ausfuhrbewilligungen im Wert von 668 Millionen Franken erteilt. Sieben Gesuche über einen Gesamtwert von 4,1 Millionen Franken wurden abgelehnt. Die Ausfuhr von Gütern, die zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen verwendet werden können, ist durch verschiedene Verordnungen geregelt, nämlich die Güterkontrollverordnung (SR 946.202.1²), die Chemikalienkontrollverordnung (SR 946.202.21), die Atomverordnung (SR 732.11) und die Sprengstoffverordnung (SR 941.411).

5.2. AUSSENWIRTSCHAFTS- UND MENSCHENRECHTSPOLITIK

Das nachstehende Kapitel erörtert mögliche Interessenskonflikte zwischen den aussenpolitischen Zielsetzungen der Schweiz, namentlich zwischen der Wahrung der Interessen der Schweizer Wirtschaft im Ausland und dem Ziel, die Achtung der Menschenrechte und die Demokratie zu fördern. Damit werden die Ausführungen über die Menschenrechtspolitik (Punkt 9.4) und über deren Umsetzung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (Punkt 2.5) ergänzt.

² SR: Systematische Sammlung des Bundesrechts, verfügbar auf der Website <www.admin.ch>, mit Suchmöglichkeit anhand der Nummer des Erlasses.

Im Rahmen einer vom Schweizerischen Nationalfonds für wissenschaftliche Forschung unterstützten Studie wurde ein analytisches Rahmenwerk erarbeitet, welches die Abwägung von Interessen bei der Unterstützung von Schweizer Exporteuren und Investoren erleichtern soll. In den vergangenen Jahren beschäftigte sich die Öffentlichkeit wiederholt mit der Problematik der Blutdiamanten, die bewaffneten rebellischen Gruppierungen in verschiedenen Ländern zur Finanzierung ihrer Aktivitäten dienen. Die Verhandlungen zu dieser Frage führten zur Errichtung eines Zertifizierungssystems für Diamanten, welches verhindern soll, dass so genannte Blutdiamanten in den Handel gelangen. Eine Reihe von nationalen und internationalen Bemühungen zielen darauf ab, das Bewusstsein der Privatwirtschaft für ihre Rolle bei der Förderung der Menschenrechte und für ihre Verantwortung in sozialen und Umweltbelangen zu stärken. Die "Global Compact"-Initiative der Vereinten Nationen wird vom seco und von der DEZA unterstützt. Mehrere schweizerische und internationale NGO stehen dieser Initiative kritisch gegenüber, da sie es den Grossunternehmen ermögli­che, ihr Image zu verbessern, ohne sich einer unabhängigen Kontrolle unterziehen zu müssen.

□ Exportförderung und Menschenrechtspolitik

Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms Nr. 42 zur Aussenpolitik der Schweiz ging eine Forschergruppe in einer Untersuchung der Frage nach, inwiefern die Exportförderung mit der Politik zur Förderung der Menschenrechte im Konflikt stehen kann³.

Im Zentrum der Untersuchung stehen die verschiedene Instrumente der Aussenwirtschaftspolitik, die durch öffentliche Gelder mitfinanziert werden: Exportförderungsmassnahmen, Exportrisikogarantie (ERG), Investitionsrisikogarantie (IRG), Mischkredite, Zahlungsbilanzhilfen, Entschuldungsmassnahmen und Massnahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Transitionsländern.

Laut den Autoren kann die Förderung der Schweizer Exporte verschiedene Ziele verfolgen: Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in der Schweiz, Stützung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Schweizer Unternehmen, Gewährleistung günstiger Rahmenbedingungen für Exporteure und Investoren. Allerdings können laut den Autoren gewisse Erwägungen im allgemeinen Interesse gegen eine Exportförderung sprechen, etwa dann, wenn damit ein Regime unterstützt wird, welches die Menschenrechte massiv verletzt: Nicht nur die Exportförderung, sondern auch die Wahrung der Menschenrechte ist ein erklärter Schwerpunkt der schweizerischen Aussenpolitik. Aus diesem Grund muss die Kohärenz politischer Massnahmen mit diesen beiden Grundsätzen sichergestellt werden.

Die Autoren präsentieren in ihrem Forschungsbericht ein analytisches Rahmenwerk, welches die Abwägung von Interessen erleichtert und sicherstellt, dass Interessenskonflikte zwischen Menschenrechts- und Aussenwirtschaftspolitik

³ Erika Schläppi, Walter Kälin, *Schweizerische Aussenwirtschaftshilfe und Menschenrechtspolitik. Konflikte und Konvergenzen*, Chur/Zürich 2001, Verlag Rüegger, 288 S. Walter Kälin, Professor für Recht an der Universität Bern, wurde am 9. September 2001 in den Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen gewählt. Die 18 Mitglieder des Ausschusses sind von den Regierungen ihrer Länder unabhängig. Der Ausschuss überwacht die Einhaltung des internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte.

berücksichtigt werden⁴. Dieses Analyseinstrument dient als Entscheidungshilfe in der Frage, wann eine Wirtschaftsförderung verweigert bzw. gewährt werden kann.

Die Schweiz darf beispielsweise keine Aussenwirtschaftshilfe gewähren, wenn diese im Widerspruch zu Sanktionen steht, die von der Staatengemeinschaft beschlossen wurden. Desgleichen darf sie keine Aussenwirtschaftshilfe gewähren, wenn diese der Regierung des Empfängerlandes direkt zugute käme oder wenn die Schweiz keine Möglichkeit hat, bedeutenden Druck auf das Empfängerland auszuüben, damit dieses auf eine Verbesserung der Menschenrechtssituation hinarbeitet. Dagegen sind Hilfeleistungen zulässig, wenn eine Verweigerung der Hilfe nicht ausreichen würde, um das Empfängerland zu einer Neuausrichtung seiner Politik zu bewegen, wenn eine Koordination auf internationaler Ebene fehlt oder wenn ein negativer Entscheid der Schweiz keine ausreichende Wirkung zeigen würde.

Eine Exportförderung muss abgelehnt werden, wenn durch diplomatischen Druck keine Verbesserung der Menschenrechtssituation erzielt wurde. Sind jedoch dank dem politischen Dialog Fortschritte erkennbar, dürfen Unterstützungsmassnahmen durchgeführt werden.

Eine wirtschaftsfördernde Massnahme muss verweigert werden, wenn das dadurch begünstigte Schweizer Unternehmen dafür bekannt ist, Menschenrechtsfragen nicht genügend Aufmerksamkeit zu schenken. Sind jedoch in dem Unternehmen Anstrengungen in diesem Bereich erkennbar (z.B. Ausarbeitung von Verhaltensrichtlinien oder Überwachung durch eine unabhängige Stelle), so kann die Massnahme gewährt werden.

Ist eine Exportförderungsmassnahme nicht mit der Politik der Schweiz zur Förderung der Menschenrechte vereinbar, so darf sie nicht gewährt werden, auch wenn sie aus innerstaatlichen Erwägungen (Erhaltung von Arbeitsplätzen) wichtig wäre. Dagegen darf eine aus nationalen Gründen bedeutende Unterstützung zugesprochen werden, wenn sie die Interessen der Menschenrechtspolitik nur geringfügig tangiert.

Liegen systematische Menschenrechtsverletzungen vor, muss die Hilfeleistung verweigert werden. Sie kann jedoch gewährt werden, wenn die Hilfestellung keinen Beitrag zur Verbesserung der Menschenrechtssituation leisten kann.

Um die Interessen gegeneinander abwägen können, müssen gewisse grundlegende Voraussetzungen gegeben sein: Der Informationsfluss und der Entscheidungsfindungsprozess müssen transparent sein, und die Entscheidungsträger müssen der Frage der Menschenrechte genügend Gewicht beimessen, damit diese bei der Entscheidungsfindung tatsächlich eine ausschlaggebende Rolle spielen können. Dies bedingt, dass die Verfechter der Menschenrechte und die Vertreter der in der Entwicklungshilfe tätigen Kreise in den Entscheidungsprozess eingebunden werden.

❑ Öffentlich-private Partnerschaft: „Global Compact“-Initiative

Beim 1999 anlässlich des Weltwirtschaftsforums in Davos lancierten Globalen Pakt (*Global Compact*) der Vereinten Nationen handelt es sich um ein Manifest,

⁴ *Ibd.*, die Publikation umfasst eine tabellarische Auflistung der Kriterien, welche die Entscheidung für oder gegen die Gewährung einer Exporthilfe erleichtern sollen, siehe S. 258-260.

das die Unternehmen des Privatsektors dazu aufruft, die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung einzuhalten. Unternehmen, die diesem weltumspannenden Pakt auf freiwilliger Basis beitreten, verpflichten sich zur Befolgung von neun allgemeinen Prinzipien, die von der Völkergemeinschaft mitgetragen werden. Mit den beiden ersten Grundsätzen verpflichten sich die Unternehmen, den Schutz der internationalen Menschenrechte in ihrem eigenen Einflussbereich zu unterstützen und zu respektieren und sicherzustellen, dass sie selbst nicht Menschenrechtsverletzungen mitverursachen. Vier weitere Prinzipien betreffen die Arbeitsnormen: die Wahrung der Vereinigungsfreiheit und die wirksame Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen, die Abschaffung jeder Art von Zwangsarbeit, die Abschaffung der Kinderarbeit und die Beseitigung der Diskriminierung bei Anstellung und Beschäftigung. Die letzten drei Prinzipien beziehen sich auf die Umwelt: Die Unternehmen verpflichten sich, im Umgang mit Umweltproblemen einen vorsorgenden Ansatz zu unterstützen, Schritte zur Förderung einer grösseren Verantwortung gegenüber der Umwelt zu ergreifen und auf die Entwicklung und Verbreitung umweltfreundlicher Technologien hinzuwirken. Die Initiative beruht im Wesentlichen auf dem freiwilligen Engagement der Unternehmen. Sie müssen ein Mal jährlich auf der *Global Compact*-Website ihre Fortschritte bei der Umsetzung der Prinzipien darlegen⁵. Die Vereinten Nationen versprechen sich vom *Global Compact* eine Stärkung der gesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen, obwohl es sich bei dem Pakt nicht um einen rechtlich bindenden Verhaltenskodex handelt. Der *Global Compact* zielt darauf ab, innerhalb der Unternehmen die Einhaltung universeller Grundsätze in den Bereichen Menschenrechte, Arbeitsrecht und Umwelt zu fördern.

Anfang 2003 befanden sich unter den weltweit mehr als 700 Unternehmen, die dem *Global Compact* beigetreten waren, neun Schweizer Unternehmen⁶. Die DEZA, die Politische Abteilung V des EDA sowie das seco unterstützen die Initiative. Sie bekräftigen die Notwendigkeit des Dialogs mit dem Privatsektor und der Sensibilisierung der Privatwirtschaft für die Bedeutung der gesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen. Die Politik der beteiligten Bundesämter besteht namentlich darin, Schweizer Unternehmen zum Beitritt zum *Global Compact* zu ermutigen, damit sie als Schnittstelle zwischen Mensch und Wirtschaft fungieren können. Das Büro der *Global Compact*-Initiative in New York wird von der DEZA finanziell unterstützt (1,2 Millionen Franken über drei Jahre). Ende Oktober 2002 führte das seco zusammen mit der UNCTAD eine Informationstagung zum *Global Compact* durch. Ziel dieser Veranstaltung war es, KMU für diese Initiative zu gewinnen.

Gewisse NGO, darunter Corpwatch, die Erklärung von Bern und die Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke, äussern sich kritisch zu dieser Initiative. Die EvB vertritt die Ansicht, dass die Initiative von Unternehmen, die ihre Verantwortung in Gesellschafts- und Umweltbelangen offensichtlich nicht wahrnehmen und in

⁵ Website des *Global Compact*: <www.unglobalcompact.org>.

⁶ Bei den Schweizer Unternehmen, die den *Global Compact* unterzeichnet haben, handelt es sich um ABB, Crédit Suisse, Nestlé, Novartis, Serono, STMicroelectronics, Triumph, UBS und Vlanova. Zu den Mitgliedern des *Global Compact* zählen ferner verschiedene bekannte international tätige Unternehmen, darunter Bayer, Hennes & Mauritz, Lufthansa, Nike, Nokia, Renault, Rio Tinto, Shell, Total-FinaElf und Unilever. Unter den Unternehmen aus Entwicklungsländern finden sich 91 philippinische, 85 indische, 28 panamerikanische, 26 türkische und 19 brasilianische Unternehmen.

umstrittene Projekte investieren, als Plattform zur Verbesserung ihres Image missbraucht wird, ohne dass sie ihre Haltung dadurch ändern. Die NGO bemängeln namentlich, dass Unternehmen auf der Grundlage allgemeiner und unverbindlicher Grundsatzserklärungen einen Auftritt auf der Website der Vereinten Nationen erhalten, ohne dass eine unabhängige Kontrolle und Aufsicht gewährleistet ist, und ohne dass Unternehmen, die gegen die Prinzipien verstossen, mit Sanktionen rechnen müssen⁷. Anstatt im Rahmen der nationalen Gesetzgebung oder multilateraler Vereinbarungen verbindliche Verhaltensregeln aufzustellen oder Kontroll- und Sanktionsmechanismen zu erarbeiten, beruht der relativ neue Trend der Partnerschaften mit dem Privatsektor im Wesentlichen auf dem guten Willen gewisser Unternehmen. Für die Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke stellen freiwillige Initiativen wie der *Global Compact* keine Alternative zu einer verbindlichen internationalen Regelung der Tätigkeiten multinationaler Unternehmen dar. Die NGO lehnt jegliche Ausweitung der Rechte international tätiger Unternehmen ab, solange diese nicht bereit sind, völkerrechtlich verankerte Pflichten anzuerkennen. Falls die Schweiz den *Global Compact* auch in Zukunft finanziell unterstützen will, muss sie sich laut Ansicht der Arbeitsgemeinschaft innerhalb der Vereinten Nationen dafür einsetzen, dass die Fortschritte der Unternehmen, die dem *Global Compact* beigetreten sind, stärker überwacht werden. Unternehmen, die sich dem *Global Compact* anschliessen möchten, dürften nicht auf der Grundlage einer Absichtserklärung aufgenommen werden, sondern müssten einen konkreten Nachweis für Fortschritte im Bereich der Menschenrechte und des Arbeitsrechtes liefern und allenfalls Fehler aus der Vergangenheit eingestehen.

Andere NGO wiederum (wie z.B. der Internationale Bund Freier Gewerkschaften, der WWF und Amnesty International) unterstützen die *Global Compact*-Initiative der Vereinten Nationen.

□ *Blutdiamanten*

Bei den so genannten Blutdiamanten handelt es sich um Rohdiamanten, die gefördert und verkauft werden, um mit dem Erlös die Tätigkeiten von Rebellengruppen zu finanzieren⁸, wie etwa der UNITA in Angola, der RUF in Sierra Leone und der in der Demokratischen Republik Kongo aktiven Rebellengruppen. Angesichts ihrer bedeutenden Stellung im Diamantenhandel muss die Schweiz im Interesse ihres Ansehens verhindern, als Drehscheibe für Steine zweifelhafter Herkunft missbraucht zu werden, durch deren Verkauf Waffenkäufe getätigt und Bürgerkriege finanziert werden. Allerdings verlor die Schweiz 2002 ihre wichtige Stellung im weltweiten Diamantenhandel, nachdem das bedeutende Handelsunternehmen De Beers seine Filiale in Luzern schloss und seine Tätigkeiten in London konzentrierte. Seit 1987 jedoch wiesen die schweizerischen Einfuhren von Rohdiamanten ein bedeutendes Volumen auf,

⁷ Weitere Elemente der Kritik an der *Global Compact*-Initiative finden sich beispielsweise auf der Website der amerikanischen NGO Corpwatch <www.corpwatch.org>. Ebenfalls auf dieser Website ist die Studie „Tangled Up in Blue. Corporate partnerships at the United Nations“, September 2000, verfügbar. Corpwatch veröffentlicht regelmässig die Namen von dem *Global Compact* beigetretenen Unternehmen, welche die Prinzipien nicht einhalten.

⁸ Die Schätzungen zur Tragweite der Problematik gehen auseinander. Vertreter der Diamantenindustrie schätzen, dass sich der illegale Handel auf rund 4 Prozent der gesamten Diamantenproduktion beläuft, während NGO von Marktanteilen bis zu 20 Prozent sprechen.

insbesondere während der Zeit, in der die internationale Kritik am südafrikanischen Apartheid-Regime am lautesten war (während der gesamten Dauer der Apartheid unterstand der Diamantenhandel allerdings zu keinem Zeitpunkt internationalen Sanktionen)⁹.

Im Anschluss an eine Initiative Südafrikas nahmen die wichtigsten Produzentenländer von Diamanten und die im internationalen Handel bedeutendsten Länder im Rahmen des so genannten Kimberley-Prozesses Gespräche auf mit dem Ziel, ein internationales Zertifizierungssystem zu errichten¹⁰. Am 5. November 2002 war die Schweiz Gastgeberin einer Ministerkonferenz in Interlaken, die in die Verabschiedung eines Kontrollsystems mündete. 35 Länder sind dem System beigetreten, welches Anfang 2003 in Kraft getreten ist.

Das System sieht vor, dass für die Ein- und Ausfuhr von Rohdiamanten fälschungssichere Herkunftszertifikate erforderlich sind, auf welchen das Gewicht in Karat sowie die Herkunft des Steins vermerkt sind. Länder, die sich diesem System widersetzen, werden vom internationalen Handel mit Rohdiamanten ausgeschlossen. Verschiedene NGO (darunter Amnesty International) weisen auf gewisse Lücken im System hin, namentlich auf die Tatsache, dass kein unabhängiges Organ die tatsächliche Umsetzung des Zertifizierungssystems in den einzelnen Ländern überwacht.

5.3. INTERNATIONALE WIRTSCHAFTSABKOMMEN

Die Schweiz misst dem Abschluss bilateraler Abkommen mit ihren wichtigsten Handelspartnern, aber auch mit potenziellen Märkten, grosse Bedeutung bei.

☐ *Investitionsschutz- und Investitionsförderungsabkommen*

Die Schweiz gehört zu jenen Ländern, die ein sehr dichtes Netz von bilateralen Abkommen für den Schutz und die Förderung von Investitionen errichtet haben. Dadurch möchte die Schweiz den Investoren eine bessere Rechtssicherheit gewährleisten und ein für ausländische Kapitalanlagen günstiges Klima schaffen. Jede Vertragspartei eines solchen Abkommens verpflichtet sich, die Investitionen der anderen Vertragspartei zu fördern. Der freie Transfer von Kapital und Investitionserträgen (Zinsen, Dividenden, zusätzliche Kapitalzufuhren für Neuinvestitionen, Kapitalrückführung) muss gewährleistet sein¹¹. Allfällige Enteignungen oder Verstaatlichungen müssen zur Zahlung angemessener Entschädigungen führen. Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien sind durch Konsultationen zu regeln und können vor ein Schiedsgericht gebracht werden. Die Grundsätze der Meistbegünstigung und der Nichtdiskriminierung müssen

⁹ Aus den Einfuhrstatistiken wird ersichtlich, dass ein Grossteil der Diamanten nicht direkt aus Südafrika in die Schweiz gelangte, sondern über die Bermudas, wo ein Handelspartner von De Beers ein Lager unterhielt. Quelle: Aussenhandelsstatistik und *Neue Zürcher Zeitung*, 12. August 2002, „Diamantenhandel während der Apartheid“.

¹⁰ Weitere Informationen zum Kimberley-Prozess (benannt nach der südafrikanischen Stadt, in der die erste Konferenz tagte) sind verfügbar unter: <www.kimberleyprocess.com>.

¹¹ Diese Abkommen umfassen eine breite Palette von Vermögenswerten im anderen Land: Besitz von Gütern und Immobilien, Aktionen, Gesellschaftsanteile und andere Unternehmensbeteiligungen, Urheberrechte und gewerbliche Eigentumsrechte (Patente, gewerbliche Muster oder Modelle, Marken, Handelsnamen).

eingehalten werden. Somit darf kein Staat auf seinem Hoheitsgebiet die Investitionen aus dem anderen Vertragsstaat einer weniger günstigen Behandlung unterziehen als jener, die er Investoren aus einem Drittstaat gewährt.

Ende November 2002 hatte die Schweiz 106 Investitionsschutz- und Investitionsförderungsabkommen unterzeichnet und 96 Abkommen waren in Kraft¹². Die 2001 und 2002 in Kraft getretenen neuen Abkommen betreffen folgende Länder: Armenien, Bangladesch (September 2001), Chile, Costa Rica, Dschibuti (Juni 2001), den Iran (Abkommen 1998 unterzeichnet und im November 2001 in Kraft getreten), Jordanien (im Dezember 2001 in Kraft getreten), den Libanon (April 2001), Mexiko und Simbabwe (Februar 2001). Abkommen mit Guatemala, Mosambik, Katar und dem Sudan sind 2001 oder 2002 unterzeichnet worden, aber noch nicht in Kraft getreten (Stand Ende November 2002). Andere Abkommen sind vor mehreren Jahren unterzeichnet worden, aber noch nicht in Kraft getreten, wie das 1994 mit Brasilien unterzeichnete Abkommen (von Brasilien noch nicht ratifiziert), das (im Jahr 2000 unterzeichnete) Abkommen mit Nigeria oder das (1999 unterzeichnete) Abkommen mit Kirgistan. Ferner wurden Abkommen mit Algerien und Libyen paraphiert (aber noch nicht unterzeichnet).

□ *Doppelbesteuerungsabkommen*

Die Unterzeichnerstaaten eines Doppelbesteuerungsabkommens verzichten auf einen Teil ihrer Steuerhoheit, um zu vermeiden, dass Einkünfte doppelt, das heisst in beiden betroffenen Ländern versteuert werden. Die Abkommen regeln die Besteuerung von natürlichen Personen und von Unternehmen. Wenn das Abkommen einmal von beiden Staaten unterzeichnet ist, muss es in der Schweiz vom Parlament genehmigt werden, bevor es ratifiziert werden kann¹³.

In den Jahren 2001 und 2002 wurden von der Schweiz neue Doppelbesteuerungsabkommen mit den Republiken Estland¹⁴, Lettland¹⁵ und Litauen¹⁶ sowie mit Usbekistan¹⁷ abgeschlossen. Das mit der Republik Kirgistan abgeschlossene Abkommen ist im Juni 2002 in Kraft getreten. Ein Entwurf für ein Doppelbesteuerungsabkommen mit Israel wurde im Januar 2002 paraphiert. Am 28. Oktober 2002 wurde mit der Islamischen Republik Iran ein Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen.

□ *Freihandelsabkommen zwischen EFTA-Staaten und Drittstaaten*

Die Abkommen sehen den Freihandel mit Industrieprodukten und mit verarbeiteten Agrarprodukten, jedoch nur mit einem Teil der nicht verarbeiteten

¹² Die vollständige Liste der Investitionsschutz- und Investitionsförderungsabkommen (mit den Daten der Unterzeichnung und des In-Kraft-Tretens) ist auf der Internetseite des seco einzusehen: <www.seco-admin.ch>

¹³ Der Bundesrat unterbreitet den Eidgenössischen Räten somit für jedes Doppelbesteuerungsabkommen eine Botschaft, die im Bundesblatt veröffentlicht wird (im Internet einsehbar unter: <www.admin.ch/ch/d/ff>).

¹⁴ Botschaft über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit der Republik Estland, Botschaft Nr. 02.064 vom 11. September 2002, in *Bundesblatt* 2002, S. 7036ff.

¹⁵ Botschaft über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit der Republik Lettland, Botschaft Nr. 02.042 vom 22. Mai 2002, in *Bundesblatt* 2002, S. 5218ff.

¹⁶ Botschaft über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit der Republik Litauen, Botschaft Nr. 02.066 vom 11. September 2002, in *Bundesblatt* 2002, S. 7008ff.

¹⁷ Botschaft über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit der Republik Usbekistan, Botschaft Nr. 02.062 vom 4. September 2002, in *Bundesblatt* 2002, S. 6981ff.

landwirtschaftlichen Produkte vor. Die Abkommen enthalten auch Bestimmungen über die Beilegung von Streitigkeiten und über den Schutz des geistigen Eigentums. In einer ersten Phase unterzeichnet die Europäische Freihandelsvereinigung (EFTA) eine Zusammenarbeitserklärung mit einem Partnerland. Danach wird das Freihandelsabkommen vorbereitet und unterzeichnet, und jeder EFTA-Mitgliedsstaat¹⁸ muss das Abkommen mit dem betreffenden Land anschliessend ratifizieren. In der Schweiz muss das Abkommen vom Parlament ratifiziert werden. Jeder EFTA-Staat schliesst auch getrennte bilaterale Abkommen für den Agrarsektor ab. Danach werden regelmässige Tagungen Gemischter Ausschüsse, die aus Vertretern beider Länder bestehen, abgehalten, um die Verwaltung und Aktualisierung der bestehenden Abkommen zu überprüfen. (Derartige Tagungen fanden 2001 mit den baltischen Staaten sowie mit Polen, Rumänien und Slowenien statt.)

Die EFTA-Staaten haben ein Netz von Freihandelsabkommen mit vier verschiedenen Ländergruppen abgeschlossen:

- ❑ Staaten Mittel- und Osteuropas. Seit 1992 sind zwölf Freihandelsabkommen in Kraft getreten. 2002 traten die Abkommen mit Kroatien und Mazedonien in Kraft. Mit Albanien, der Ukraine und Jugoslawien wurden Zusammenarbeitserklärungen angenommen.
- ❑ Mittelmeerränderstaaten. Die Europäische Union hatte 1995 beschlossen, bis zum Jahr 2010 eine Freihandelszone mit den Handelspartnern im Mittelmeerraum zu errichten. Für die Eidgenossenschaft ist es wichtig, dass die EFTA in der gleichen Richtung vorgehen kann, um zu vermeiden, dass die schweizerischen Exporteure gegenüber den Konkurrenzunternehmen aus den EU-Staaten benachteiligt werden¹⁹. Freihandelsabkommen wurden bereits mit Israel, Marokko, den Palästinensergebieten und der Türkei abgeschlossen. Weitere Abkommen sind mit Ägypten, Algerien, dem Libanon, Syrien, Tunesien und Zypern geplant oder in Verhandlung (zum Abkommen mit Tunesien, siehe unten).
- ❑ Überseestaaten. Das erste mit einem Überseeland abgeschlossene Freihandelsabkommen, das am 1. Juli 2001 in Kraft getretene Freihandelsabkommen mit Mexiko²⁰, hat einen breiteren Geltungsbereich als andere Abkommen, da es die Dienstleistungen, die Förderung der Direktinvestitionen und das geistige Eigentum mit einschliesst. Es gewährleistet den Schweizer Unternehmen den gleichen präferenziellen Zugang zum mexikanischen Markt wie den Konkurrenten der Europäischen Union, der Vereinigten Staaten oder Kanadas. Das Abkommen gewährt Nullzölle auf alle Industriegüter und auf gewisse Agrarerzeugnisse aus Mexiko (z.B. Rohkaffee, Honig zur industriellen Weiterverarbeitung, Bananen, tropische Früchte, Zitrusfrüchte sowie Zollnachlässe auf Bier und Tequila). Das mit Singapur abgeschlossene Abkommen (siehe unten) hat ebenfalls einen umfassenderen Anwendungs-

¹⁸ Die Gruppe der EFTA-Staaten umfasst Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz.

¹⁹ Siehe den Artikel von Martin Zbinden im Magazin *Volkswirtschaft* 5-2001: „Mitgestalten von regionalen Freihandelsräumen am Beispiel der EFTA-Drittlandbeziehungen in Europa und im Mittelmeerraum“.

²⁰ *Bundesblatt* 2001, S. 1850ff. Siehe auch *Jahrbuch Schweiz-Dritte Welt* 2001 (S. 341) sowie den Artikel von Christian Etter im Magazin *Volkswirtschaft* 5-2001: „Regionenübergreifende Freihandelsräume als Herausforderung für die Schweiz: Das Beispiel Mexiko“.

bereich. Auch mit Chile, Kanada und Südafrika sind Verhandlungen eröffnet worden.

- Regionale Wirtschaftsräume. Zusammenarbeitserklärungen wurden mit den Staaten des Golf-Kooperationsrates im Jahr 2000 und mit den MERCOSUR-Staaten am 12. Dezember 2002 angenommen (der MERCOSUR umfasst Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay).

Nach Meinung einiger Beobachter kann die starke Zunahme bilateraler Abkommen in der Welt einen Nachteil für multilaterale Verhandlungen nach Art der WTO-Verhandlungen mit sich bringen. Der für den Abschluss regionaler und bilateraler Abkommen aufgebrauchte Zeit- und Energieaufwand könnte einem globaleren weltweiten Ansatz abträglich sein²¹. Das Staatssekretariat für Wirtschaft anerkennt, dass der multilaterale Ansatz die beste Lösung ist; jedoch möchte das seco auch gegen die Diskriminierungen für Schweizer Exporteure auf Drittmärkten angehen, die sich aus Präferenzabkommen zwischen anderen Ländern ergeben. Für die Schweiz stellen Freihandelsabkommen somit keine Alternative zu den multilateralen Handelsregeln der WTO, sondern ein ergänzendes Instrument dar.

2001 und 2002 wurden zwischen der EFTA und folgenden Ländern neue Freihandelsabkommen abgeschlossen²²: Mazedonien, Mexiko, Republik Kroatien²³, Jordanien²⁴ und Singapur²⁵.

Freihandelsabkommen mit Singapur

Das Freihandelsabkommen mit Singapur ist das erste Abkommen dieser Art zwischen einem südostasiatischen Land und europäischen Staaten. Es ist (neben dem Abkommen mit Mexiko) das vollständigste Freihandelsabkommen, das von der EFTA bislang abgeschlossen wurde. Es umfasst nicht nur den Warenhandel, sondern auch die Bereiche Dienstleistungen und Investitionen, öffentliches Beschaffungswesen, Wettbewerbsregeln und geistiges Eigentum. Das In-Kraft-Treten des Abkommens ist für den 1. Januar 2003 vorgesehen. Das Abkommen sieht die Abschaffung der Zölle für Industriegüter, Fisch und andere Meeresprodukte sowie für verarbeitete landwirtschaftliche Produkte vor. Mengenmässige Beschränkungen sollen beseitigt werden und die Länder verpflichten sich, keine Antidumping-massnahmen zu ergreifen. Das Abkommen sieht WTO-konforme Ausnahmen (sanitäre und phytosanitäre Massnahmen, technische Vorschriften und zeitlich begrenzte Schutzmassnahmen im Fall von Marktstörungen) vor.

Singapur ist ein wichtiger Wirtschaftspartner für die Schweiz, mit Gesamtinvestitionen von über 13,1 Milliarden Franken Ende 2000 (zum Vergleich: 5,2 Milliar-

²¹ Derartige Befürchtungen wurden zum Beispiel von der UNCTAD und der WTO zum Ausdruck gebracht. Siehe beispielsweise den vom *Courrier international* 12.-18. Dezember 2002 übernommenen Artikel der *Financial Times*.

²² Die vollständige Liste der in Kraft getretenen und der in Verhandlung stehenden Freihandelsabkommen ist auf der Internetseite des seco (mit Hinweisen auf den ausführlichen Wortlaut der Zusammenarbeitserklärungen und der Abkommen) einzusehen: <www.seco-admin.ch>.

²³ Text des Abkommens mit Kroatien in den Botschaften im Anhang des Berichts zur Aussenwirtschaftspolitik 2001, Nr. 02.003, in *Bundesblatt* 2002, S. 1263-1623.

²⁴ *Idem*.

²⁵ Botschaft zum Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und Singapur sowie zum Landwirtschaftsabkommen zwischen der Schweiz und Singapur. Botschaft Nr. 02.061 vom 4. September 2002, in *Bundesblatt* 2002, S. 6701-6822.

den Franken in Japan und 1,5 Milliarden in China). Mehr als 260 schweizerische Unternehmen sind in diesem Stadtstaat niedergelassen. Singapur war im Jahr 2000 nach Japan und Hongkong/China der drittgrösste Exportmarkt der Schweiz unter den asiatischen Ländern. Die schweizerischen Ausfuhren nach Singapur beliefen sich auf 1,6 Milliarden Franken und die Einfuhren aus Singapur auf 285 Millionen Franken, was für die Schweiz einem Handelsüberschuss von über 1,3 Milliarden Franken entspricht. Die Schweiz exportiert nach Singapur Produkte mit hoher Wertschöpfung: Güter der Maschinen- und Uhrenindustrie sowie der chemischen und pharmazeutischen Industrie. Sie importiert vor allem elektronische und elektrische Erzeugnisse. Die Schweiz misst diesem umfassenden Abkommen somit grosse Bedeutung bei. Sie will dadurch vermeiden, dass Schweizer Exporteure gegenüber anderen Konkurrenten diskriminiert werden, da Singapur ein Freihandelsabkommen mit Japan abgeschlossen hat und der Europäischen Union Verhandlungen über ein solches Abkommen angeboten hat.

Die Ausweitung des Abkommens auf die Dienstleistungen ist wichtig, da 70 Prozent des Bruttoinlandsprodukts Singapurs im Dienstleistungssektor erwirtschaftet wird und mehrere grosse Firmen des schweizerischen Tertiärsektors (Banken, Versicherungen, Speditionsfirmen, Handelshäuser, Engineering usw.) in Singapur vertreten sind. Das Abkommen legt die Regeln im Dienstleistungssektor fest, und sektorielle Anhänge präzisieren die Regeln für die Finanzdienstleistungen und für die Telekommunikationsdienstleistungen. Das Abkommen über die Investitionen umfasst auch die Portfolioinvestitionen. Als Neuerung gegenüber den Investitionsschutzabkommen beruht das Freihandelsabkommen auf dem Grundsatz des diskriminierungsfreien Marktzugangs. Somit wird Privatpersonen und Unternehmen aus den Vertragsstaaten das Recht eingeräumt, zu den gleichen Bedingungen wie Inländer (Inländerbehandlung) oder zu den Bedingungen für Investoren aus Drittstaaten (Behandlung gemäss Meistbegünstigung) zu investieren.

Derzeit sind Kontakte für vergleichbare Abkommen in Asien mit Südkorea und Japan im Gang.

Tunesien

Der Fall Tunesiens ist für die EFTA-Freihandelsabkommen mit den Mittelmeeranrainerstaaten interessant. Die Schweiz möchte den raschen Abschluss eines solchen Abkommens erreichen. Die Verhandlungen ziehen sich vor allem hin, weil einige EFTA-Staaten (wie Norwegen) die Frage der Menschenrechte in diese Abkommen aufnehmen wollen. Bundesrat Pascal Couchepin will seinerseits die Freihandelspolitik nicht mit Erwägungen der Menschenrechtspolitik vermischen.

☐ *Abkommen über Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit*

Die Abkommen über Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit haben zum Ziel, die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und dem Partnerland zu fördern und den in den Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas eingeleiteten Prozess wirtschaftlicher Reformen zu unterstützen. Das Partnerland verpflichtet sich, seine Gesetzgebung anzupassen, um einen Handelsaustausch im Einkommen mit den Regeln der WTO zu gewährleisten. Die Schweiz misst diesen Abkommen Bedeutung bei, weil damit die WTO-Regeln, insbesondere die Regeln zum Schutz des geistigen Eigentums, eingehalten werden können, noch bevor das Partnerland Vollmitglied der WTO ist. Gemischte Ausschüsse mit Ver-

treten beider Länder treffen nach Abschluss eines Abkommens regelmässig zusammen, um die Umsetzung des Abkommens zu verfolgen. Im Jahr 2002 wurden Abkommen über Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Jugoslawien sowie mit Bosnien und Herzegowina abgeschlossen²⁶.

5.4. EXPORTRISIKOGARANTIE (ERG)

Die Annahme mehrerer Empfehlungen in den letzten Jahren verstärkt die Transparenz der Aktivitäten der ERG und bezeugt das Bestreben, Interessenkonflikten zwischen Exportförderung und anderen Aspekten der Aussenpolitik, wie Umweltschutzpolitik oder Entwicklungspolitik, besser Rechnung zu tragen. Nach Ansicht der Hilfswerke, die das Instrument der Exportrisikogarantie seit den 60er Jahren verfolgen und kritisieren, gehen diese Reformen nicht weit genug: freiwilliger Charakter gewisser nichtbindender Absichtserklärungen ohne unabhängige Kontrolle, Fortbestehen umstrittener Fälle der ERG-Erteilung.

Die Exportrisikogarantie ist ein Instrument, das es Exporteuren erlaubt, sich vor den Risiken der Nichtzahlung bei Lieferungen von Gütern ins Ausland zu schützen, wenn aufgrund der politisch und wirtschaftlich instabilen Lage im Abnehmerland Schwierigkeiten beim Zahlungseingang zu befürchten sind. Da die ERG wie eine Art Versicherung funktioniert, muss der Exporteur bei der ERG-Geschäftsstelle einen Antrag auf Deckung der Risiken stellen, eine mit dem Risiko verbundene Gebühr zahlen, und diese Versicherung ermöglicht es dem Exporteur, entschädigt zu werden, wenn der Kunde die Rechnung nicht bezahlt. Die wichtigsten von der ERG gedeckten Risiken sind:

- ❑ politische Risiken infolge von Krieg, Aufruhr oder Revolution;
- ❑ Transferrisiken, d.h. Devisenmangel aufgrund von Devisenkontrollmassnahmen oder nach Umschuldung der externen Schuld eines Landes;
- ❑ Delkredererisiko (kommerzielles Risiko). Zahlungsunfähigkeit oder Zahlungsverweigerung seitens des Abnehmers, wobei letzterer der Staat, ein staatliches Unternehmen oder ein eine gemeinnützige Aufgabe ausführendes Privatunternehmen (Elektrizitätswerk oder Müllverbrennungsanlage) sein kann. Ein privater Abnehmer kann nur von der ERG gedeckt werden, wenn er eine Zahlungsgarantie einer von der ERG akzeptierten Bank oder eine Garantie des Staates erhält (keine Deckung des privaten Delkredererisikos);
- ❑ Mit der Lieferung verbundene Risiken, wenn die Lieferung aus einem der oben genannten Gründe verunmöglicht wird²⁷.

²⁶ Abkommen über Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Jugoslawien sowie Bosnien und Herzegowina im Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2001 sowie Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen, vom 9. Januar 2001 (Ziff. 9.2.5. samt Anhängen), Botschaft Nr. 02.003 im Bundesblatt 2002, S. 1263-1623. Siehe auch im Jahrbuch 2001, S. 342 die vollständige Liste der Abkommen über Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit.

²⁷ Siehe Jahrbuch Schweiz-Dritte Welt 1999, Seite 207, betreffend die Aufzählung und Beschreibung der von der ERG gedeckten Risiken. Das ERG-Verfahren vom Gesuch bis zur Garantiegewährung ist im Jahrbuch Schweiz-Dritte Welt 2000, Seite 283-284, ausführlich beschrieben.

Die Gebühr hängt vom Risiko des Landes (auf der Basis einer Risikoskala), vom Betrag, von der Garantiedauer und von den zusätzlichen gedeckten Risiken ab. Die ERG deckt die Lieferung oder Vermietung von Waren, die Errichtung von Werken, die Durchführung von Bauarbeiten, die Überlassung von Lizenzen auf immaterielle Güter sowie wissenschaftliche, technische und wirtschaftliche Beratungsdienste.

□ Neugarantien 2001

Die 2001 erteilten Neugarantien beliefen sich auf 2'102 Millionen Franken, (was einem Rückgang von einem Drittel gegenüber den Neugarantien von 3'124 Millionen Franken im Jahr 2000 entspricht). Vor allem mittel- und langfristige Garantien sind zurückgegangen, was sich aus den Schwierigkeiten der Weltwirtschaft erklärt. Die Neugarantien betreffen hauptsächlich Bahrein (neues kurzfristiges Grossprojekt von 343,1 Millionen Franken), die Türkei (324 Millionen), Katar (210 Millionen) und den Iran (169 Millionen). Wie schon in den letzten Jahren entfällt der grösste Teil der Neugarantien (rund zwei Drittel des Gesamtbetrags) auf Asien.

Tabelle 15: Geografische Aufteilung der Neugarantien und des Gesamtengagements der ERG im Jahr 2001

Ländergruppen	Neugarantien 2001 (Millionen Franken)	Anteil (%)	Gesamtengagement (Millionen Franken)	Anteil (%)
Europa	407.1	19.4	1 827.5	21.4
Afrika	164.8	7.8	494.5	5.8
Asien	1 356.5	64.5	4 822.5	56.4
Zentral- und Südamerika	173.3	8.2	1 399.0	16.4
Total	2 101.7	100.0	8 543.5	100.0
<i>davon 72 ärmere oder einkommensschwache Länder</i>	363.6	17.3	2 133.3	25.0
davon: Europa	0.0	0.0	26.8	0.3
Afrika	59.0	2.8	106.1	1.2
Asien	303.8	14.5	1 999.6	23.4
Zentral- und Südamerika	0.8	0.0	0.8	0.0

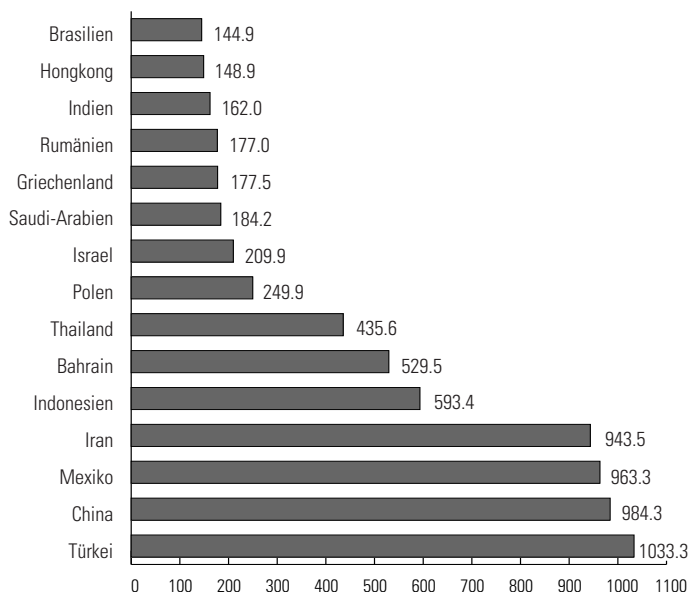
Quelle: ERG-Geschäftsstelle und seco, ERG-Bericht 2001, Bern, Juni 2002, Tabellen der Anhänge C/1 und C/2, S. 26-27.

Die Gruppe der ärmsten Entwicklungsländer (LDC) und der einkommensschwachen Länder (Einkommen von unter 760 Dollar pro Einwohner) erhielt Neugarantien in Höhe von 364 Millionen Franken, was 17 Prozent der Neugarantien entspricht. Mit 37,6 Millionen Franken an Neugarantien und einem Gesamtengagement von 52,6 Millionen Franken macht die Gruppe der 49 am wenigsten fortgeschrittenen Länder einen sehr geringen Anteil der Inanspruchnahme der ERG (d.h. 1,8 % der Neugarantien und 0,6 % der ERG-Gesamtverpflichtung) aus.

□ Gesamtengagement der ERG

Ende 2001 belief sich das Gesamtengagement der ERG auf 8543 Millionen Franken. Die Gesamtverpflichtungen sind seit 1996 (wo sie 5,9 Milliarden Franken betrugen) in ständigem Anstieg begriffen. Die nachstehende Grafik führt die fünfzehn wichtigsten ERG-gedeckten Länder auf, die zusammen 81 Prozent des gesamten ERG-Engagements ausmachen.

**Grafik 1: Die 15 wichtigsten ERG-gedeckten Länder
Gesamtengagement per 31.12.2001, in Millionen Franken**



Quelle: ERG-Geschäftsstelle und seco, *ERG-Bericht 2001*, Bern, Juni 2002.

Auf die Türkei, China, Mexiko und den Iran entfallen 46 Prozent der Gesamtverpflichtungen der ERG. Das Engagement in China, Mexiko und im Iran hat seit 1997 zugenommen. Das Engagement in Indonesien ist seit dem Jahr 2000 aufgrund der wirtschaftlichen Lage und wegen Entschädigungszahlungen zurückgegangen, wogegen das Engagement für die Türkei stabil blieb. 84 Prozent der Gesamtverpflichtungen betreffen die Maschinenindustrie und 14 Prozent die chemische Industrie.

Ende 2001 wurde eine Evaluierung der Exportrisikogarantie bei den Kunden durchgeführt. Die Erhebung zeigt die Zufriedenheit der ERG-Kunden in Bezug auf das Funktionieren dieses Instruments. Zwei Drittel der befragten Unternehmen bedauern, dass die ERG nicht auch das private Käuferrisiko deckt, und das seco prüft die Zweckmässigkeit, die ERG auf das private Delkredererisiko auszuweiten²⁸. Die ERG deckt zurzeit nur die vom Staat und von den öffentlichen Unternehmen in Auftrag gegebenen Ausfuhren ab; für die privaten Unternehmen sind nur diejenigen Ausfuhren gedeckt, die vom Staat oder von durch die ERG zugelassenen Banken garantiert werden. Eine Anpassung der angebotenen Deckung würde es erlauben, den Gesamtbetrag des ERG-Engagements (von 8 auf 16 Milliarden Franken) zu verdoppeln. Die ERG-Geschäftsstelle arbeitet immer enger mit den entsprechenden Institutionen anderer Industriestaaten zusammen. 2001 wurde mit der deutschen Kreditversicherungsinstitution (Hermes) ein Zusammenarbeitsvertrag mit einem gegenseitigen Rückversicherungs-

²⁸ Eine Motion zur Erweiterung der ERG auf das private Delkredererisiko wurde von Nationalrat Johann Schneider-Amman (BE/FDP, Präsident des Dachverbandes der Maschinenbauer, Swissmem) eingereicht.

system abgeschlossen²⁹. Dadurch können sich die Exporteure, die ein Produkt in der Schweiz und in Deutschland herstellen, an eine einzige Garantieagentur wenden, wodurch die Verfahren für die Unternehmen mit Produktionswerkstätten in mehreren Ländern vereinfacht werden. Rückversicherungsverträge dieser Art wurden 2002 auch mit Frankreich und Österreich abgeschlossen³⁰.

Erhält ein von der ERG gedecktes Schweizer Unternehmen nicht die für die ausgeführten Waren geschuldete Zahlung, wird das Exportunternehmen von der ERG (gemäss der im Vertrag vorgesehenen Deckung) entschädigt; die ERG wird zur Gläubigerin und im Partnerland übernimmt der Staat des Abnehmers die Schuld gegenüber der Schweiz (somit muss er die Schuld zurückzahlen und die Zinsen auf diese Schuld zahlen). Wenn ein Schuldnerland mit der Schweiz über die Stundung und Umschuldung der Schuld verhandelt, werden die Exporteure entschädigt und der Bund übernimmt die von der ERG gedeckten geschuldeten Beträge, um sie in das bilaterale Umschuldungsabkommen einzuschliessen. Der Staat des Abnehmers hat dann eine Schuld gegenüber der Schweiz (nämlich die dem schweizerischen Lieferanten nicht gezahlte Rechnung).

□ *ERG-Leitbild und Fragebögen zu Entwicklung und Umwelt*

Das im Jahr 2001 verabschiedete ERG-Leitbild besagt, dass die ERG mit der Aussenpolitik vereinbar sein muss: „Die ERG zieht auch die aussenpolitischen Ziele in den Bereichen Entwicklung, Menschenrechte, Demokratie, Umwelt und friedliches Zusammenleben der Völker in Betracht. Aus Gründen der Effektivität und Effizienz wird jedes dieser Ziele in erster Linie mit den dazu bestehenden spezifischen Instrumenten verfolgt. Soweit im Rahmen der ERG Friktionen mit anderen Politikbereichen auftreten, werden die Interessen im Hinblick auf den Entscheid sichtbar gemacht, gewichtet und gegeneinander abgewogen“³¹.

Für Lieferungen im Wert von über 10 Millionen Franken muss der Exporteur, der die ERG-Deckung beantragt, einen Umweltfragebogen ausfüllen. Anhand dieses Fragebogens lässt sich feststellen, ob der Export zu einem umweltsensiblen Bereich gehört und ob der Standort des Projekts als umweltsensibel angesehen wird. Im Jahr 2001 wurden von den Exporteuren 80 Umweltfragebögen eingereicht. Nach Angaben der ERG-Geschäftsstelle warf der grösste Teil der Gesuche keine Umweltprobleme auf, da sie die schweizerischen oder internationalen Normen einhalten.

Die Exporteure von Produkten in gewisse Entwicklungsländer müssen auch einen Fragebogen über die Auswirkungen auf die Entwicklung im Importland ausfüllen: Beschäftigungswirkung (Schaffung von Arbeitsplätzen, oder weniger Arbeitsplätze aufgrund neuer Technologien), Folgen für die lokale Wirtschaft, soziale Aspekte (Ausbildung, Einhaltung der lokalen Gesetzgebung bezüglich Arbeitshygiene, Arbeitsbedingungen, Mindestlöhne, Kinderarbeit). Gemäss der

²⁹ „Vertrag über wechselseitige Rückversicherungsverpflichtungen zwischen der Hermes Kreditversicherungs-Aktiengesellschaft, Hamburg [...] und Geschäftsstelle für die Exportrisikogarantie, Zürich [...]“, *Bundesblatt* 2001, S. 1053-1081.

³⁰ Rückversicherungsverträge auf dem Gebiet der Exportrisikogarantie zwischen der Schweiz und Frankreich sowie zwischen der Schweiz und Österreich, veröffentlicht im Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2001 sowie Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen, vom 9. Januar 2001 (Ziff. 9.2.6. samt Anhängen), Botschaft Nr. 02.003, in *Bundesblatt* 2002, S. 1263-1623.

³¹ *ERG-Leitbild*, im Internet veröffentlicht unter: <www.swiss-erg.com>.

ERG-Geschäftsstelle hat keines der Gesuche entwicklungspolitische Probleme aufgeworfen.

Ein ERG-Merkblatt zum Korruptionsstrafrecht weist die Exporteure auf die neuen Strafnormen zur Bestrafung der Bestechung von Amtsträgern im Ausland hin³². Die ERG-Kommission kündigt in diesem Merkblatt an, dass sie die neue Strafnorm bei ihren Entscheidungen berücksichtigen werde: „Die ERG-Kommission nimmt im Falle erwiesener Bestechung von der Beantragung einer Garantie an die Entscheidorgane Abstand. Liegen begründete Vermutungen oder Verdachtsmomente vor, wird sie vorgängig zu ihrem Antrag weitere Abklärungen veranlassen. Liegen Beweise erst nach erteilter Garantie vor, kann die Garantie widerrufen werden, da den Entscheidorganen im Zeitpunkt von Antrag und Verfügung ein wesentliches Beurteilungselement vorenthalten wurde. Mit der gleichen Begründung kann die Vergütung eines geltend gemachten Schadens verweigert werden. In schweren Fällen von Verletzungen der Gesetzesvorschriften kann ein befristeter Ausschluss von zukünftigen Garantiegewährungen in Betracht gezogen werden“³³.

📖 **JSDW 2000**, Revision des Strafgesetzbuches mit der Einführung der Artikel 322septies und 322octies, S. 241-244.

Die Prüfung der Projekte unter dem Gesichtspunkt der Umweltverträglichkeit und der Entwicklungsziele entspricht dem von der OECD festgesetzten Ziel, die Umweltaspekte in den staatlichen Exportförderungsagenturen zu berücksichtigen.

❑ *Kohärenz zwischen ERG und Entwicklungspolitik ?*

Die schweizerischen Nichtregierungsorganisationen, namentlich die Erklärung von Bern und die Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke, kritisieren die Funktionsweise der ERG seit den 60er Jahren. Sie fordern insbesondere eine bessere Transparenz bezüglich der zur Diskussion stehenden Projekte³⁴ und verlangen für die NRO einen Sitz in der ERG-Kommission³⁵.

Obwohl die ERG kein Instrument der Entwicklungszusammenarbeit ist, sieht das Gesetz über die Exportrisikogarantie seit 1981 vor, dass die ERG für Ausfuhren nach ärmeren Entwicklungsländern die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungspolitik mitberücksichtigen muss. Die Hilfswerke bedauern, dass diese Klausel es bisher lediglich ermöglicht hat, ein einziges Projekt (Elektrizitätswerk in Lesotho) abzulehnen.

³² Die strafrechtliche Verfolgung der Bestechung ausländischer Amtsträger bedeutete auch, dass die Unternehmen nicht mehr das Recht haben, wie in der Vergangenheit die Zahlung von Bestechungsgeldern in ihrer Steuererklärung abzusetzen.

³³ ERG, *Merkblatt zum Korruptionsstrafrecht*: <www.swiss-erg.com>.

³⁴ Die ERG-Geschäftsstelle veröffentlicht seit einigen Jahren Statistiken über das Gesamtengagement nach Ländern, gibt aber keine vollständige Liste der Unternehmen, die eine ERG-Deckung beantragen, oder der einzelnen Projekte heraus. Die NRO fordern insbesondere eine Evaluation der sozialen und Umweltaspekte der in Vorbereitung stehenden Projekte oder der laufenden Kredite sowie die Ausarbeitung von Kriterien und Verfahren für eine solche Evaluation. Ferner sollten ökologische und soziale Richtlinien, beispielsweise im Rahmen der OECD ausgehandelt werden. Die Richtlinien sollten Kriterien für die Einhaltung der Menschenrechte einschliessen.

³⁵ Die Kommission für die Exportrisikogarantie umfasst Vertreter des seco und der Eidgenössischen Finanzverwaltung, einen Vertreter der DEZA, einen Vertreter der Gewerkschaft SMUV, einen Vertreter der economiesuisse und aus den Kreisen der Privatwirtschaft.

Die Hilfswerke wünschen, dass die Projekte einer Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung unterzogen werden. Eine einfache schriftliche Erklärung des Unternehmens zur Beantwortung der Umwelt- und Entwicklungsfragebögen, ohne ein unabhängige Kontrolle, genügt in ihren Augen nicht. Die Erklärung von Bern lehnt es ab, dass die ERG ohne Kontrollinstanzen und -mechanismen im Sozial- und Umweltbereich auf die privaten Kunden (privates Delkrederisiko) ausgedehnt wird. Zur Deckung der privaten Risiken bestehen Privatversicherungen, ohne dass man dafür eine Garantie des öffentlichen Sektors benötigt. Die ERG-Geschäftsstelle habe nach Ansicht der Erklärung von Bern nicht die technischen und finanziellen Kapazitäten, um solche Gesuche unter dem Gesichtspunkt der Rentabilität sowie der Entwicklungs- und Umweltauswirkungen zu evaluieren.

Die Hilfswerke kritisieren zum Beispiel die Indonesien gewährten Garantien (lange Zeit hindurch das erste ERG-Land, mit einem Engagement von über 1 Milliarde Franken), ein Land, in dem die Korruption weit verbreitet war. Die Erklärung von Bern prangert beispielsweise die Erteilung der ERG für Projekte an, die wirtschaftlich nicht rentabel oder in Bezug auf die Menschenrechte und eine gute Regierungsführung fraglich sind³⁶. Die ERG-Vergabe für unproduktive Projekte hat zur Verstärkung der externen Verschuldung Indonesiens beigetragen, und diese externe Schuld muss jetzt von der gegenwärtigen Regierung in der Ära nach Suharto neu verhandelt werden. Gemäss den von der Erklärung von Bern vorgebrachten Zahlen musste die ERG den Schweizer Exportunternehmen seit 1999 Entschädigungen in Höhe von 250 Millionen Franken auszahlen, und Indonesien muss bis zum Jahr 2016 421 Millionen Franken an die ERG zurückzahlen. Die mangelnde Kohärenz zwischen dem Ziel der Förderung der schweizerischen Exporte und der Armutsbekämpfung ist für die Hilfswerke augenscheinlich. Man sollte grössere Projekte unter dem Gesichtspunkt der Politik nachhaltiger Entwicklung eingehender prüfen.

Die Erklärung von Bern wirft ferner der ERG-Geschäftsstelle und dem Bundesrat vor, die für den Bau des Ilisu-Staudamms in der Türkei erteilte Garantie nicht zurückzuziehen, wohingegen mehrere private Unternehmen aus dem umstrittenen Projekt ausscheiden. Schwedische, englische und italienische Firmen haben sich vom Projekt zurückgezogen und die UBS, welche die Finanzgeschäfte überwacht hatte, hatte Ende Februar 2002 angekündigt, dass sie sich im März 2002 vom Projekt zurückziehen werde. Die ERG hat jedoch die den Firmen Alstom (frühere ABB) und V-A-Tech Hydro (frühere Sulzer Hydro) gewährten Garantien nicht in Frage gestellt.

Die Exportkreditagenturen der verschiedenen OECD-Staaten können sich bei der Festsetzung der Versicherungsprämien und des Umfangs der gedeckten Garantien Konkurrenz machen. Die OECD versucht, die staatlichen Garantiesysteme zu harmonisieren und gegen die Wettbewerbsverzerrungen anzugehen, die zwischen Ländern auftreten können. Die Arbeitsgruppe der OECD über Exportkreditgarantien hat Ende 2001 einen Bericht betreffend Umweltfragen herausgebracht, in dem sie empfiehlt, Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden

³⁶ ABB hat zum Beispiel eine Garantie für ein Elektrizitätswerk (Sengkang) erhalten, bei dem die älteste Tochter Suhartos mit hineinverwickelt war, obwohl die Korruption im Energiebereich allgemein bekannt war. Die ERG wurde auch für Verschlüsselungsgeräte für die indonesischen Geheimdienste erteilt (Schweizer Unternehmen Crypto AG).

und die Garantievergabe für Projekte zu verhindern, die eine unverhältnismässig negative Umweltauswirkung haben. Die Erklärung von Bern beurteilt das Ergebnis dieser Arbeit als enttäuschend, da keine gemeinsame bindende Richtlinie gefunden werden konnte. In den Empfehlungen sind Fragebögen, bzw. Impaktstudien für umweltsensible Projekte vorgesehen. Im Juli 2001 hatte die OECD-Gruppe eine Grundsatzerklärung angenommen, gemäss derer die Länder keine staatliche Unterstützung mehr für Projekte gewähren sollten, welche unproduktive Ausgaben in den hochverschuldeten armen Ländern (HIPC-Länder) finanzieren.

QUELLEN

Internationale Organisationen

Utting Peter, „Les partenariats ONU-entreprises. Quels sont les enjeux?“, *UNRISD Infos*, Bulletin de l'Institut de Recherche des Nations Unies pour le Développement social, Nr. 23, 2000.

Offizielle schweizerische Publikationen

Bundesrat, *Bericht über die im Jahr 2001 abgeschlossenen internationalen Verträge*, Bundesblatt 2002, S. 5589-5805.

Bundesrat, *Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2001 sowie Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen vom 9. Januar 2002*, Nr. 02.003, Bundesblatt 2002, S. 1263-1623.

Geschäftsstelle für die Exportrisikogarantie und Staatssekretariat für Wirtschaft, *ERG-Bericht 2001*, Zürich und Bern, Juni 2002.

Schläppi Erika, Kälin Walter, *Schweizerische Aussenwirtschaftshilfe und Menschenrechtspolitik. Konflikte und Konvergenzen*, Chur/Zürich, Verlag Rüegger, 2001, 288 S.

NGO

Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke, *Die Multis als soziale und ökologische Avantgarde?*, Global+ Dokument, Nr. 1, Bern, November 2002.

Déclaration de Berne, *Vers un développement solidaire*, Nr. 167, September 2002, S. 9-12.

Erklärung von Bern, *Das Globalisierungsprojekt der Konzerne*, Sonderausgabe 1a/2003.

Erklärung von Bern, *Exportrisikogarantie: Risiko beim Export? Garantiert!*, Dokumentation II/2002, Juni 2002, 32 S.

Presse

Le Courrier, 6.11.2002, „Unis pour blanchir le diamant“.

Le Temps, 30.10.02, „Le seco invite les PME suisses à se joindre au Pacte mondial des Nations Unies“; 4.11.2002, 6.11.2002 (Blutdiamanten).

NZZ, „Sonderbeilage Schweizer Unternehmen im Ausland“, 15.10.02, 18 S.

INTERNET-ADRESSEN

Freihandelsabkommen EFTA und Drittstaaten: <<http://secretariat.efta.int>>.

Global Compact: <www.unglobalcompact.org>.

Geschäftsstelle für die Exportrisikogarantie: <www.swiss-erg.com>.

Staatssekretariat für Wirtschaft (seco): <www.seco-admin.ch>.

Kampagnen der Erklärung von Bern und anderer NRO: <www.evb.ch>, <www.eca-watch.org>.

NGO-Websites über die Tätigkeiten multinationaler Unternehmen: <www.corpwatch.org>, <www.transnationale.org>, <www.cleanclothes.ch>, <www.epo.de/bukopharma> (Pharma-Kampagne), <www.bankwatch.org>, <www.evb.ch> (Erklärung von Bern).